

GRAĐANSKOPRAVNA ODGOVORNOST ZA ŠTETE PROUZROKOVANE ŽIVOTNOJ SREDINI¹

Uvodne napomene

Gotovo da nema mesta na planeti Zemlji koje nije, u većoj ili manjoj meri, opterećeno: zagađenjem vazduha, oštećenjem ozonskog omotača, radioaktivnošću, zagađenjem voda, neracionalnom upotrebom vodnih resursa, zagađenjem zemljišta, erozijama, nestankom biljnih i životinjskih vrsta, otpadom i bukom.

Glavna krivica za višedecenijsku degradaciju životne sredine pripisuje se čoveku i njegovoj kontinuiranoj težnji da zadovolji svoje narastajuće potrebe.

Mnoge države u svetu, duboko svesne činjenice da neumerene aktivnosti čoveka mogu dovesti u pitanje opstanak ekosistema Zemlje, pa samim tim i dalje postojanje ljudske vrste, krenule su u odlučujuću borbu za smanjenje globalnog zagađivanja životne sredine.

Jedan od metoda te borbe jeste i propisivanje odgovornosti za štete nastale zagađivanjem životne sredine.

Na međunarodnom planu, to su nesumnjivo sve države učesnice Konferencije Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju u Rio de Žaneiru (1992) potvrdile u čl. 13. Rio Deklaracije, koji kaže "da će države razvijati nacionalno zakonodavstvo koje reguliše odgovornost i kompenzaciju žrtvama zagađenja i drugih šteta nanetih životnoj sredini; one će takođe ekspeditivnije i odlučnije sarađivati u daljem razvoju međunarodnog prava koje se odnosi na odgovornost i kompenzaciju za nepovoljne efekte oštećenja životne sredine prouzrokovane aktivnostima u njihovoj nadležnosti ili pod njihovom kontrolom koje su prešle na područja van njihove jurisdikcije".² To kontinuirano, već nekoliko decenija unazad, dokazuju sve države potpisnice mnogobrojnih konvencija kojima se tretira pitanje građanskopravne odgovornosti za štete učinjene životnoj sredini.³

U fokusu našeg interesovanja jeste ovaj vid odgovornosti za štete u životnoj sredini, posmatran kroz prizmu propisa Evropske unije i domaćeg zakonodavstva.

¹ Rad je rezultat istraživanja na projektu "Pristup pravosuđu - instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije", br. 149043D, koji finansira Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine Republike Srbije.

² Integralni tekst Rio Deklaracije može se naći na sajtu: <http://habitat.igc.org/agenda21/rio-dec.htm>.

³ To su npr.: Pariska konvencija o odgovornosti treće strane na polju nuklearne energije (1960) i Briselska dopunska konvencija (1963), Bečka konvencija o građanskoj odgovornosti za nuklearne štete (1963), Briselska konvencija o građanskoj odgovornosti u oblasti pomorskog transporta nuklearnog materijala (1971), Konvencija o građanskoj odgovornosti za štete koje su nastale tokom prevoza opasnih materija putem, železnicom i brodovima (1989), Međunarodna konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu nastalu zagađivanjem naftom (1992), Međunarodna konvencija o osnivanju međunarodnog fonda za naknadu štete nastale usled zagađivanja naftom (1992), Međunarodna konvencija o odgovornosti i kompenzaciji šteta u vezi sa prevozom opasnih i škodljivih supstanci morem (1996), Konvencija o dopunskoj kompenzaciji za nuklearne štete (1997), Međunarodna konvencija o građanskoj odgovornosti za štete nastale zagađivanjem naftom iz skladišta (2001).

Cilj rada je da se utvrdi da li je naša legislativa prihvatila osnovne evropske principe o građanskopravnoj odgovornosti za štete prouzrokovane životnoj sredini i u kojoj meri su naši propisi o ovom značajnom ekološkom pitanju bliski po sadržini pravilima Evropske unije.

1. Ukratko o osnovnim pravnim izvorima koji regulišu građanskopravnu odgovornost za štete nastale u životnoj sredini u pravu Evropske unije i srpskom pravu

a) Direktiva 2004/35/CE o građanskoj odgovornosti u pogledu prevencije i remedijacije šteta prouzrokovanih životnoj sredini

Kontinuirani višegodišnji napori članica Evropske unije za harmonizacijom pravila o građanskoj odgovornosti^{4,5} urodili su plodom 2004. godine, kada je stupila na pravnu snagu Direktiva br. 2004/35 CE Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije o građanskoj odgovornosti u pogledu prevencije i remedijacije šteta u životnoj sredini (Direktiva).⁶

Kako je i rečeno u uvodnom delu Direktive, ona ima za cilj povećanje nivoa prevencije i predostrožnosti, kao i remedijaciju šteta prouzrokovanih životnoj sredini. Tradicionalne štete, nastale kao posledica zagađenja životne sredine, kojima se povređuje neko lično dobro ili imovina određenog subjekta nisu pokrивene ovim pravnim dokumentom.

Pravila Direktive su sve članice Evropske unije obavezne da do aprila 2007. godine unesu u svoje zakonodavstvo i započnu njenu primenu, kako bi se na jedinstven način tretirala odgovornost za štete prouzrokovane životnoj sredini.⁷

⁴ U stručnoj literaturi ima i autora koji se suprotstavljaju punoj harmonizaciji pravila o građanskoj odgovornosti za štete nastale u životnoj sredini iz čisto ekonomskih razloga. O tome detaljnije videti kod: K. De Smedt: *Is Harmonization of Environmental Liability Rules Needed in an Enlarged European Union?*, *Reciel* 13 (2) 2004, str. 164-174.

⁵ Prvi put se na nivou Evropske unije razmatralo usvajanje pravila o građanskoj odgovornosti za štete prouzrokovane otpadom još 1984. godine. To jasno potvrđuje čl. 11. st. 3 Direktive 84/631/EEC (*Official Journal of the European Union L*, skraćeno *OJ L*, 326 od 13 decembra 1984. godine), kao i poglavlje 15 četvrtog akcionog programa o zaštiti životne sredine (*OJ C* 328 od 7. decembra 1987. godine). Komisija Evropske unije je 1989. godine donela Direktivu o građanskopravnoj odgovornosti za štete prouzrokovane otpadom (*OJ C* 251 od 4. oktobra 1989. godine). Zatim sledi Zeleni dokument o građanskoj odgovornosti za štete u životnoj sredini, koji je usvojen 1993. godine (integralni tekst ovog akta može se naći na sajtu: <http://www.wbnglobal.com/pdf/whitepapers-IntlEnvLiab.pdf>). Peti akcioni program za zaštitu životne sredine (*OJ C* 138, od 17. maja 1993. godine) nalaže uspostavljanje mehanizma kojim će nastala šteta biti sanirana od strane lica ili tela koje je za nju krivo. Evropska komisija je 2002. godine objavila novi predlog Direktive o odgovornosti za štete, (*OJ C* 151E od 25. juna 2002. godine) sa ciljem prevencije i remedijacije šteta u životnoj sredini. Predlog je baziran na principima (načelo objektivne odgovornosti i načelo odgovornosti za štetu bez finansijskog limita) koje je Komisija unela u Beli dokument o odgovornosti za štete u životnoj sredini, objavljen 2000. godine (integralni tekst ovog akta nalazi se na sajtu: http://europa.eu.int/lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000_0066en01.pdf).

⁶ *OJ L* 143 od 30. aprila 2004, str. 56-75. O samoj Direktivi videti opširnije kod: D. Todić, *Odgovornost za štete u životnoj sredini u pravu Evropske unije*, Evropsko zakonodavstvo, br. 13/2005, str. 51-54.

⁷ Videti čl. 19, st. 1 Direktive.

Iako u mnogim državama Evropske unije Direktiva još nije ni počela da se primenjuje, upućene su joj mnogobrojne zamerke: predmet njene pažnje su samo štete koje će se dogoditi posle 2007. godine, različito posmatra štete prouzrokovane zaštićenim vrstama i prirodnim staništima u odnosu na ostale štete nanete životnoj sredini, glavna pitanja prepušta slobodnoj oceni država članica, (npr. u pogledu oslobodjenja od naknade troškova preduzetih mera remedijacije, finansijskog obezbeđenja zagađivača, odgovornosti država članica za sanaciju),⁸ propisuje dva režima za zagađivače, jedan koji postoji kad zagađivač sam preduzima mere prevencije ili remedijacije, a drugi kada nadoknađuje troškove već preduzetih mera od strane nadležnog organa vlasti.⁹

b) Konvencija o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti koje su opasne po životnu sredinu

Konvencija o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti koje su opasne po životnu sredinu (Konvencija) usvojena je 1993. godine, pod pokroviteljstvom Saveta Evrope.¹⁰ Ovaj ugovor regionalnog karaktera još nije stupio na pravnu snagu,¹¹ jer nije ispunjen osnovni uslov za to, deponovanje tri ratifikaciona dokumenta, od kojih dva moraju biti država članica Saveta Evrope.¹²

Za razliku od mnogobrojnih konvencija kojima se tretira parcijalno građanskopravna odgovornost za štete prouzrokovane životnoj sredini,¹³ Konvencija ima sveobuhvatan pristup ovoj problematici i jednako se odnosi prema svim nosiocima opasnih aktivnosti.

Ipak, na teret joj se stavlja da ima umnogome drugačiji pristup u uređenju građanskopravne odgovornosti za štete u životnoj sredini u odnosu na nacionalna zakonodavstva, da je definicija opasnih aktivnosti preširoka i nedovoljno jasna, da propisuje neograničenu odgovornost itd. Navedeni argumenti, ali i činjenica da je polje građanskopravne odgovornosti za štete prouzrokovane životnoj sredini već dobrim delom pokriveno tzv. sektorskim konvencijama i da je Evropska unija već zaokružila proces harmonizacije pravila o građanskoj odgovornosti za štete nanete životnoj sredini, upućuje na to da ima malo izgleda da ova Konvencija stupi na pravnu snagu sve dok Evropska unija ne odluči da dâ svoj puni doprinos njenom oživotvorenju,¹⁴ što će biti, verujemo u skorije vreme, budući da su većina pravila Konvencije, bliska rešenjima sadržanim u Direktivi.

⁸ O tome opširnije videti na sajtu: <http://www.birdlife.org/eu/liability-dir.html>.

⁹ Detaljnije o tome videti kod: G. Betlem, *Scope and Defences of the 2004 Environmental Liability Directive: Who is Liable for What?*, na sajtu: <http://www.eulaw.soton.ac.uk/el-pub/ERA-Forum-Betlem-2005.pdf>, str. 287-288.

¹⁰ Integralni tekst Konvencije može se naći na sajtu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/150.htm>. O Konvenciji detaljnije videti kod: D. Todić, *Građanskopravna odgovornost prema Konvenciji o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti koje su opasne po životnu sredinu*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3/1998, str. 197-216.

¹¹ Ovu Konvenciju do sada je potpisalo devet država: Grčka, Italija, Kipar, Luksemburg, Lihtenštajn, Island, Holandija, Finska i Portugalija.

¹² Videti čl. 32, st. 3 Konvencije.

¹³ Uostalom, na to upućuje predmet svake od konvencija pobrojanih u napomeni br. 2 ovog rada.

¹⁴ Detaljnije o tome videti kod: P. Birnie - A. Boyle, *International Law&Environment*, Oxford, New York, 2001, str. 6; A. Daniel, *Civil Liability Regimes as a Complement to Multilateral Environmental Agreements: Sound International Policy or False Comfort?*, *Reciel*, 12 (3), 2003, str. 227.

v) Domaće pravo

Temeljna načela na kojima je koncipiran režim građanskopravne odgovornosti za štete prouzrokovane životnoj sredini u okviru Evropske unije, načelo prevencije i predostrožnosti i načelo zagađivač plaća, našla su svoje mesto i u srpskom Zakonu o zaštiti životne sredine (ZZŽS) iz 2004. godine.¹⁵ Za razliku od ranije važećeg Zakona o zaštiti životne sredine,¹⁶ koji građanskopravnu odgovornost za štete nanete životnoj sredini posmatra samo u kontekstu odredaba o zaštiti od otpadnih i opasnih materija koje koriste određena preduzeća u svom poslovanju, novi zakonski tekst daje širi pristup ovoj problematici, ne vezujući odgovornost samo za profesionalne aktivnosti u vezi sa otpadom i opasnim materijama, već praktično sa svakom ljudskom aktivnošću, odnosno neaktivnošću, koja može biti uzrok zagađenja eko-medijuma.¹⁷

Odredbe srpskog ZZŽS, posvećene odgovornosti za štete nanete životnoj sredini, primenjivaće se uvek kada se činjenjem ili nečinjenjem prouzrokuje zagađenje životne sredine, osim ukoliko drugim zakonima kojima se uređuju pojedini segmenti životne sredine, nije propisana odgovornost za štete nastale zagađivanjem.¹⁸

Budući da ZZŽS posvećuje relativno mali broj pravila građanskopravnoj odgovornosti za štete prouzrokovane životnoj sredini, on tu prazninu nadomešta shodnom primenom odgovarajućih pravila Zakona o obligacionim odnosima (ZOO).¹⁹

2. Pretpostavke građanskopravne odgovornosti za štete nastale zagađivanjem životne sredine

O građanskopravnoj odgovornosti za štete nastale u životnoj sredini može se govoriti ukoliko su ispunjene osnovne pretpostavke za to: subjekti obligacionog odnosa odgovornosti za štetu – zagađivač i oštećena strana, šteta, oštećujuća radnja, kauzalitet između štete i oštećujuće radnje i protivpravnost oštećujuće radnje.

a) Lica koja odgovaraju za štetu prouzrokovanu životnoj sredini

Prema Direktivi, subjekt koji odgovara za štetu prouzrokovanu životnoj sredini jeste operator, pod kojim se podrazumeva pravno ili fizičko lice koje vrši ili kontroliše profesionalne aktivnosti, ili, gde to predviđaju nacionalni propisi, lice na koje je preneto ovlašćenje za obavljanje tih poslova, uključujući i posedovanje dozvole za njihovo vršenje, ili lice koje je registrovano za te aktivnosti.²⁰

Konvencija propisuje da lice koje je odgovorno za štetu nanetu životnoj sredini jeste rukovodilac, a to je svaki onaj subjekt koji vrši kontrolu opasne aktivnosti, i to ili one koja se odnosi na supstance, organizme i određene otpadne instalacije i lokacije,²¹ ili, pak, one koje se obavljaju na mestu za stalno deponovanje otpada.²²

¹⁵ Videti čl. 9, st. 1 i 6 Zakona o zaštiti životne sredine ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004).

¹⁶ "Sl. glasnik RS", br. 66/1991, 83/1992, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 53/1995.

¹⁷ Uporediti čl. 82-87 ranije važećeg ZZŽS i čl. 102-108 novog ZZŽS.

¹⁸ Videti npr.: čl. 33-39 Zakona o zaštiti od jonizirajućeg zračenja ("Sl. list SRJ", br. 46/1996; "Sl. glasnik RS", br. 101/2005-drugi zakon, 85/2005-drugi zakon), i čl. 53-63 Zakona o lovstvu ("Sl. glasnik RS", br. 39/1993, 44/1993, 60/1993, 67/1993, 101/2005-drugi zakon).

¹⁹ "Sl. list SFRJ", br. 29/1978, 39/1988, 45/1989, 57/1989; "Sl. list SRJ", br. 31/1993, 22/1999, 44/1999).

²⁰ Videti čl. 2, st. 6 Direktive.

²¹ Videti čl. 6 Konvencije.

²² Videti čl. 7 Konvencije.

Naš ZZŽS formulacijom da “zagađivač koji prouzrokuje zagađenje životne sredine odgovara za nastalu štetu...”²³ nedvosmisleno potvrđuje da to mogu biti sva lica, nezavisno od toga da li je šteta prouzrokovana njihovom profesionalnom aktivnošću ili uobičajenim životnim aktivnostima. Štaviše, u krug subjekata, potencijalnih zagađivača, ulaze i sva ona lica, kako fizička, tako i pravna, koja su svojim nezakonitim ili nepravilnim delovanjem omogućila ili dopustila zagađenje eko-medijuma.²⁴

Širi pristup u tretiranju subjekata odgovornih za štete prouzrokovane životnoj sredini u ZZŽS svakako ostvaren je i rešenjem da pravni sukcesori zagađivača moraju da uklone uzrok zagađenja i njegove posledice,²⁵ kao i načelom supsidijarne odgovornosti državnih organa Republike Srbije za štete nanete životnoj sredini, čiji je zagađivač nepoznat ili kada šteta potiče od izvora van teritorije naše države.²⁶

Kada je reč o većem broju zagađivača koji su zajedno ili nezavisno jedan od drugog prouzrokovali štetu, a njihov se udeo u njoj ne može utvrditi tada, prema odredbi čl. 107, st. 3 ZZŽS, svi oni odgovaraju solidarno. Zakon ne pruža odgovor na pitanje ko će i u kojoj meri odgovorati ako je šteta nastala aktivnošću nekog od više zagađivača, ali se ne može tačno utvrditi ko je prouzrokovao štetu. U teoriji ima mišljenja da bi i tu valjalo primeniti pravilo o solidarnoj odgovornosti svih zagađivača, potencijalnih ili stvarnih.²⁷

Direktiva, pak, rešenje ovog pitanja prepušta nacionalnim zakonodavstvima država članica Evropske unije,²⁸ a Konvencija govori o zajedničkoj odgovornosti svih ili pojedinih zagađivača, propisujući i izuzetke od tog pravila.²⁹

Široko postavljen krug zagađivača koji mogu odgovarati za štete prouzrokovane životnoj sredini u srpskom pravu i sa preventivnog i sa represivnog aspekta može biti plodotvornije rešenje u odnosu na ono što propisuju Direktiva i Konvencija.

1) Pravni osnov odgovornosti zagađivača za štetu koju je prouzrokovao životnoj sredini

Kako odgovara zagađivač za prouzrokovanu štetu životnoj sredini?³⁰ Direktiva, Konvencija i naš ZZŽS, kao osnovni princip, prihvataju objektivnu odgovornost zagađivača za nastalu štetu.^{31,32}

Objektivna odgovornost temelji se na stvorenom riziku, a ne na krivici zagađivača.³³ Odgovornost za stvoreni rizik akcenat stavlja na naknadu štete, dok je krivi-

²³ Videti čl. 103, st. 1 ZZŽS.

²⁴ Videti čl. 103, st. 2 ZZŽS.

²⁵ Videti čl. 9, st. 5, tač. 4 ZZŽS.

²⁶ Videti čl. 9, st. 9 ZZŽS.

²⁷ P. Klarić, Građanskopravna zaštita okoliša prema hrvatskom pravu, Zbornik radova “Pravno varstvo skupinskih interesov ljudi za zdravo okolje”, Maribor, 1996, str. 83.

²⁸ Videti čl. 9 Direktive.

²⁹ Videti čl. 11 Konvencije.

³⁰ O tome detaljnije videti kod: Ph. Sands, Principles of International Environmental Law, Cambridge, 2003, str. 881.

³¹ Videti čl. 1 i čl. 3, st. 1 Direktive, uvodni deo Konvencije i čl. 103, st. 1 ZZŽS.

³² Doduše, Direktiva osim klasične objektivne odgovornosti za štete prouzrokovane životnoj sredini poznaje i odgovornost za opasnost od štete, što nesumnjivo potvrđuje upotrebljeni izraz “imminent threat of such damage” (“bliska opasnost od štete”). Videti npr. čl. 2, st. 9 i čl. 3, st. 1 Direktive.

³³ O objektivnoj odgovornosti opširnije videti kod: J. Radišić, Obligaciono pravo, Opšti deo, Beograd, 1988, str. 189-191.

ca zagađivača u drugom planu,³⁴ koja može imati jedino uticaja na visinu naknade štete.³⁵ Od ovog pravila, ipak, postoji izuzetak, sadržan u Direktivi, kada je reč o štetama nastalim na zaštićenim vrstama i prirodnim staništima prouzrokovanim profesionalnim aktivnostima koje nisu posebno regulisane Aneksom III Direktive. Tada se pitanje odgovornosti zagađivača procenjuje kroz prizmu njegove krivice.^{36,37}

2) Obaveze zagađivača

Osim naknade štete prouzrokovane zagađenjem životne sredine,³⁸ zagađivač je dužan, prema slovu Direktive, da nadležne organe vlasti informiše o svakom preduzetom koraku u pogledu kontrole, zaustavljanja i uklanjanja faktora štete, kako bi se ograničilo ili sprečilo nastajanje buduće štete i nepovoljni efekti po ljudsko zdravlje.³⁹

Konvencija obavezuje zagađivača da učini dostupnim oštećenom informacije o postrojenjima i opasnim supstancama koje koristi u obavljanju svoje profesionalne aktivnosti.⁴⁰

Na listi dužnosti zagađivača, prema odredbama ZZŽS, jeste preduzimanje, bez odlaganja, mera koje su utvrđene planom zaštite od udesa i sanacionim planom, u cilju ublažavanja posledica šteta i sprečavanja njihovog nastanka u budućnosti.⁴¹ Zatim, tu spada snošenje troškova hitnih intervencija, preduzetih u vreme nastanka štete, kao i troškova monitoring efekta sanacije i efekta nastale štete po životno okruženje.⁴² Osim toga, zagađivač je dužan da o prekoračenju graničnih vrednosti emisija, prouzrokovanih ili kvarom uređaja za zaštitu životne sredine ili udesom, obavesti ministarstvo i organe na lokalnom nivou nadležne za pitanja zaštite životne sredine.⁴³

b) Oštećeni

Swako lice koje je pretrpelo ili trpi štetu zbog zagađenja životne sredine, načelno, ima pravo na obeštećenje.

Prema Direktivi, zahtev za naknadu štete može istaći ne samo onaj subjekt koga šteta direktno pogađa već i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine, ako iskazuju interes za donošenje odluke u pogledu štete nanete ži-

³⁴ Videti: M. Konstantinović, Osnov odgovornosti za prouzrokovanu štetu, Pravni život, tematski broj "Šteta i njena naknada", tom I, br. 9-10/1992, str. 1159.

³⁵ To najeksplicitnije potvrđuje deo sadržine čl. 110, st. 4 Zakona o zaštiti okoliša Federacije Bosne i Hercegovine ("Sl. novine Federacije BiH", br. 33/2003) koji glasi: "ukoliko lice nije prouzrokovalo štetu namerno ili krajnjom nepažnjom.... sud može smanjiti naknadu na razumni nivo".

³⁶ Videti čl. 3, st. 1, tač. 4 Direktive.

³⁷ Mnogobrojne organizacije koje se bave zaštitom životne sredine npr.: Global Environmental Conservation Organizacion, Green Peace i Bird Life, oštro se suprotstavljaju ovakvom dvojnopr pristupu u pogledu odgovornosti za štete prouzrokovane životnoj sredini i smatraju da i u slučaju ugrožavanja zaštićenih vrsta i zagađenja prirodnih staništa, odgovornost zagađivača treba da bude objektivna, a ne zavisna od subjektivnog momenta, tj. od krivice zagađivača. Opširnije o tome videti na sajtu: <http://www.field.org.uk/files/wwf.pdf>.

³⁸ O naknadi štete biće više reči u produžetku rada.

³⁹ Videti čl. 6, st. 1, tač. a Direktive.

⁴⁰ Videti čl. 16. Konvencije.

⁴¹ Videti čl. 104, st. 1 ZZŽS.

⁴² Videti čl. 105, st. 1, tač. 1 i 2 ZZŽS.

⁴³ Videti čl. 58, st. 4 i čl. 59, st. 1.

votnoj sredini, kao i bilo koja organizacija koja potvrdi umanj enje svojih prava usled nastupanja štete.⁴⁴

Konvencija, pored oštećenog, ovlašćuje i sve asocijacije i fondacije koje se bave zaštitom životne sredine da zahtevaju od nadležnog organa vlasti, da zagađivaču, pored ostalog, naredi preduzimanje mere obnavljanja prethodnog stanja životne sredine.⁴⁵

Na osnovu ZZŽS, pravo na naknadu štete pripada direktno oštećenom licu. Srpski zakonodavac to pravo priznaje i državi, ukoliko nema drugih lica koji bi imali pravo na obeštećenje.⁴⁶ Organizacije koje se bave zaštitom životne sredine nisu pomenute kao ovlašćeni subjekti koji bi mogli da zahtevaju naknadu štete.

Navedeno zakonsko rešenje de facto uslovljava pravo na naknadu štete Republike Srbije nepostojanjem drugih ovlašćenih lica, “zaboravljajući” pri tom na činjenicu da i sama država može biti direktno oštećena ukoliko je šteta nastala na javnim prirodnim dobrima: vazduhu, vodi u rekama i jezerima, priobalju, šumskim dobrima itd. Ono što je, takođe, diskutabilno, a ne može se videti iz ovako sročene zakonske formulacije, jeste da li državi pripada pravo na naknadu štete i u slučaju da zataji inicijativa direktno oštećenog.

U budućoj redakciji zakonskog teksta navedeni nedostaci moraju biti otklonjeni, propisivanjem da Republici Srbiji pripada pravo na obeštećenje, ukoliko je šteta prouzrokovana na javnim prirodnim dobrima i ako direktno oštećeni ne traži naknadu. Isto tako, Zakon treba da otvori put organizacijama za zaštitu životne sredine u ostvarivanju naknade štete.

c) Štete prouzrokovane životnoj sredini

U teoriji ekološkog prava ne postoji jedinstveno gledište o značenju pravno-tehničkog izraza “šteta u životnoj sredini”. Postoje tri koncepcije.

Prema jednom shvatanju, šteta naneta životnoj sredini limitirana je na štete koje se događaju samo na prirodnim resursima (vazduh, voda, zemlja, flora i fauna). Nešto šire razumevanje štete prouzrokovane životnoj sredini obuhvata, kako štete na prirodnim bogatstvima, tako i na imovini koja predstavlja deo kulturnog nasleđa. Najobuhvatnija koncepcija, osim ovih eko-elemenata, uključuje i karakteristične aspekte pejzaža.⁴⁷

Direktiva pod štetama nanetim životnoj sredini podrazumeva štete učinjene zaštićenim vrstama i prirodnim staništima, vodi i zemljištu.⁴⁸ Pri tome, sam pojam štete bliže se pojašnjava “merljivim nepovoljnim promenama u prirodnim resursima i merljivim oštećenjima funkcije prirodnih bogatstava, koji se mogu dogoditi neposredno ili posredno.”⁴⁹

Konvencija, sudeći prema sadržini čl. 2, st. 10, prihvata najširu koncepciju poimanja šteta u životnoj sredini.

Iako ZZŽS ne definiše štete u životnoj sredini, posredno se može zaključiti, (na osnovu sadržine čl. 3, st. 1 i 3), da srpski zakonodavac ima u vidu kako štete

⁴⁴ Videti čl. 12, st. 1 Direktive.

⁴⁵ Videti čl. 18, st. 1, tač. d Konvencije.

⁴⁶ Videti čl. 107, st. 1 i st. 6 ZZŽS

⁴⁷ O tome detaljnije videti kod: Ph. Sands, op. cit., str. 876-878.

⁴⁸ Videti čl. 2, st. 1 i 3 Direktive.

⁴⁹ Videti čl. 2, st. 2 Direktive.

nanete prirodnim tako i stvorenim vrednostima koje su u uzajamnom odnosu sa prirodnim bogatstvima.

Za razliku od Direktive koji isključivo uređuju problematiku šteta u životnoj sredini, Konvencija i naš ZZZS, svojom sadržinom, pokrivaju ne samo ove štete već i tzv. tradicionalne štete, nastale kao produkt zagađivanja životne sredine.⁵⁰

Da li se svaki stepen zagađenja životne sredine smatra štetom koja se treba naknaditi?

Direktiva uzima u obzir samo "značajne štete", prouzrokovane zaštićenim vrstama i prirodnim staništima, vodi i zemljištu, dajući pri tom u svom Aneksu I specifične kriterijume za procenu kada je šteta značajna.⁵¹

Konvencija i naš ZZZS govore, bez bližeg preciziranja, o štetama, što upućuje na zaključak da su ovi pravni izvori više u službi zaštite i očuvanja životne sredine, budući da se tretiraju i štete manjeg intenziteta i obima, koje opet mogu, naročito ako su brojnije, imati i te kakvog uticaja na očuvanje životne sredine.

Naš ZOO, kao supsidijarni izvor prava za štete u životnoj sredini, pominje štete koje prelaze normalne granice,⁵² nastale u obavljanju neke opštekorisne delatnosti.⁵³

Diskutabilno je, međutim, ima li osnova da se štete koje prouzrokuju životnoj sredini privilegovani zagađivači, vršioci određenih opštekorisnih delatnosti uopšte trebaju nadoknađivati, budući da se obavlja aktivnost koja koristi širim društvenim interesima i da je za to dobijeno odobrenje nadležnog organa vlasti.

Direktiva oslobađa plaćanja troškova remedijacije operatera koji nije svojom krivicom prouzrokovao štetu, ako su emisija ili događaj, uzrok štete, izričito odobreni u skladu sa uslovima predviđenim nacionalnim zakonodavstvom i propisima kojima se sprovode mere predviđene Aneksom III Direktive.⁵⁴

Naši propisi o tome ništa ne govore, a u pravnoj literaturi ima mišljenja da se takve štete ne trebaju naknađivati.⁵⁵ Mi smatramo da upravo onaj deo štete koji prelazi normalne granice, tj. utiče negativno na čovekovo zdravlje, remeti ekološku stabilnost i biološku raznolikost, mora biti nadoknađen od strane onog ko ima i najviše koristi od opštekorisne delatnosti koja se obavlja,⁵⁶ jer dobijena dozvola za rad "ne daje i ovlašćenje da se nanosi šteta".⁵⁷

⁵⁰ Videti čl. 2, st. 7, tač. a Konvencije i čl. 105, st. 1. 4 ZZZS.

⁵¹ Videti čl. 2, st. 1, tač. a Direktive.

⁵² Sudska praksa je jasno definisala: "Pod štetom koja prelazi normalne granice i za koju odgovara štetnik (društveno pravno lice koje obavlja opštekorisnu delatnost koja je izvor prouzrokovanja štete) podrazumevaju se takve štetne posledice koje prelaze okvire koji su uobičajeni i tolerantni u savremenoj urbanoj sredini sa svim štetnim imisijama koje pojedinac mora da prihvati življenjem u takvoj sredini. Pri proceni takve štete merodavne su i koristi koje oštećeni izvlači iz konkretne opštekorisne delatnosti, a koje se presuđuje u svakom konkretnom slučaju". Rešenje Vrhovnog suda BiH, Gž. 111/80 od 24. IV 1980. godine, Zbirka sudskih odluka, knj. IX, sv. 11, 1980, str. 122.

⁵³ Videti čl. 156, st. 3 ZOO.

⁵⁴ Videti čl. 8, st. 4, tač. a Direktive.

⁵⁵ Videti: N. Petrušić, Građanskopravni instrumenti ekološke zaštite u domaćem pravu, Zbornik radova "Građanska kodifikacija", sveska br. 2, Niš, 2003, str. 353.

⁵⁶ Slično i S. Cigoj, Građanskopravna zaštita životne sredine, Arhiv za pravne i društvene nauke, tematski broj "Čovekova sredina i pravo", 2/1974, str. 174; J. Brežanski, Neka pitanja obveznopravne zaštite od štete nastale u obavljanju opštekorisne delatnosti, Zakonitost, 9-10/1991, str. 1141.

⁵⁷ D. Stojanović, Građanskopravna odgovornost za štete prouzrokovane zagađivanjem voda, Arhiv za pravne i društvene nauke, tematski broj "čovekova sredina i pravo", br. 2/1974, str. 224.

Budući da Direktiva oslobađa zagađivača plaćanja troškova remedijacije šteta u životnoj sredini, ukoliko je aktivnost, uzrok zagađenja, dozvoljena nacionalnim zakonodavstvom, potrebno je dodatnim parametrima precizirati pravni standard “opštekorisna delatnost” kako bi se izbeglo privilegovanje velikog broja zagađivača.⁵⁸

d) Opasne aktivnosti kao uzrok šteta nastalih u životnoj sredini

Direktiva i Konvencija svojom sadržinom jasno upućuju na to da štete u životnoj sredini mogu biti prouzrokovane opasnim profesionalnim aktivnostima koje nose stvarni ili potencijalni rizik po ljudsko zdravlje ili životnu sredinu.⁵⁹ Direktiva, pri tom, u svom Aneksu III, daje popis tih aktivnosti, ostavljajući prostor da i neke druge profesionalne aktivnosti koje nisu obuhvaćene zakonodavstvom EU, a koje mogu naneti štetu zaštićenim vrstama i prirodnim staništima, budu sankcionisane.

Naš ZZŽS ne pojašnjava bliže koje radnje mogu biti uzrok šteta u životnoj sredini, ali objašnjenje sintagme “zagađenje životne sredine”⁶⁰ od strane srpskog zakonodavca, jasno upućuje na to da to mogu biti sve aktivnosti u vezi sa opasnim stvarima.⁶¹ ZZŽS u potencijalne izvore zagađenja životne sredine uvršćuje i pasivno držanje zagađivača (nečinjenje).⁶²

e) Kauzalitet između opasne aktivnosti i štete prouzrokovane životnoj sredini

Mehanizam odgovornosti za štetu nanetu životnoj sredini može biti stavljen u pogon ako postoji veza između oštećujuće radnje i same štete.⁶³

Budući da je često teško dokazati da određena šteta potiče iz tačno određenog izvora zagađenja, kada ima više mogućih uzroka koji deluju istovremeno, u kraćem ili dužem vremenskom periodu, kauzalitet između opasne aktivnosti i štete treba da je obojen visokim stepenom verovatnoće, a ne potpunom izvesnošću o njenom postojanju.⁶⁴

Direktiva i Konvencija insistiraju na tome da oštećeno lice mora dokazati uzročnu vezu između oštećujuće radnje i nastale štete.⁶⁵

O ovoj neophodnoj pretpostavci za nastanak odgovornosti ZZŽS ništa ne govori. ZOO, kada je u pitanju odgovornost za opasne stvari ili opasne delatnosti, nju bazira na relativnoj pretpostavci uzročnosti, propisujući da “šteta nastala u vezi sa opasnom stvari odnosno opasnom delatnošću smatra se da potiče od te stvari od-

⁵⁸ U pravnoj literaturi, takođe, zagovara se i ustanovljenje liste delatnosti koje se smatraju opštekorisnim. Videti: N. Petrušić, op. cit., str. 361.

⁵⁹ Videti naročito uvodni deo Direktive, tač. br. 8 i čl. 1 Konvencije.

⁶⁰ Videti čl. 3, st. 11 ZZŽS.

⁶¹ Naš ZZŽS, a ni važeći obligacionopravni propisi ne definišu termin “opasne stvari”. M. Konstantinović, u delu “Obligacije i ugovori - Skica za Zakonik o obligacijama i ugovorima” u čl. 136, pojašnjava da se pod opasnom stvari podrazumevaju sve pokretne i nepokretne stvari koje svojim postojanjem, osobinama, položajem ili upotrebom predstavljaju povećanu opasnost za okolinu.

⁶² Videti čl. 104 ZZŽS.

⁶³ Kada su u pitanju štete prouzrokovane izvorima zagađenja difuznog karaktera (npr. slučaj sa klimatskim promenama, nastalim usled delovanja ugljen-dioksida i drugih emisija, “umiranje šuma”, kao posledica kiselih kiša i zagađenje vazduha prouzrokovano saobraćajem) takve ni ti je skoro uvek teško utvrditi.

⁶⁴ Videti: B. Blagojević-V. Krulj, Komentar ZOO, Beograd, 1980, str. 551.

⁶⁵ Videti uvodni deo Direktive, tač. br. 13 i čl. 10 Konvencije.

nosno delatnosti izuzev ako se dokaže da one nisu bile uzrok štete”.⁶⁶ To praktično znači da oštećeni ne mora dokazivati da je šteta posledica određene opasne stvari ili opasne delatnosti, već samo da je takva stvar korišćena, odnosno da je preduzeta određena aktivnost koja se smatra opasnom po životnu sredinu.⁶⁷ Na zagađivaču je sada, da bi se oslobodio odgovornosti, da dokaže da opasna stvar koju je on koristio, odnosno opasna aktivnost kojom se on bavio nisu prouzrokovali štetu, već da je to neki drugi uzrok.⁶⁸

Posmatrano sa aspekta zagađivača, evidentno je da je rešenje sadržano u ZOO nepovoljnije u odnosu na ono što propisuju Direktiva i Konvencija. Takav strožiji tretman ne suprotstavlja se sadržini čl. 16 Direktive, ali i nije u skladu sa osnovnim smernicama o položaju zagađivača, koje su kreirale članice Evropske unije.

f) Protivpravnost opasne aktivnosti

Odgovornost za štetu nanetu životnoj sredini redovno podrazumeva i protivpravnost oštećujuće radnje, tj takvo ponašanje kojim se vređa neko pravno pravilo.

Direktiva i Konvencija ne insistiraju na protivpravnosti oštećujuće radnje, ali naglašavaju, kako je već rečeno, da smo određene profesionalne aktivnosti naznačene u Aneksu III Direktive, odnosno opasne aktivnosti opisno označene u Konvenciji, mogu biti uzroci šteta.

Naš ZZZS jasno predviđa, u osnovnim načelima, pretpostavku protivpravnosti oštećujuće radnje, propisujući da “svako pravno ili fizičko lice koje svojim nezakonitim ili nepravilnim delovanjem prouzrokuje zagađenje životne sredine odgovara u skladu sa zakonom”.⁶⁹

Kod šteta prouzrokovanih opštekorisnom delatnošću za koju je dobijena dozvola od nadležnog organa, protivpravnim se smatra samo ono delovanje koje produkuje štetu preko normalnih granica.⁷⁰

3. Činjenice koje isključuju ili ograničavaju odgovornost za nastalu štetu

Iako je šteta učinjena, zagađivač se može osloboditi odgovornosti ukoliko postoje određene pravne činjenice koje prekidaju kauzalitet između njegove aktivnosti i učinjene štete u životnoj sredini.

Direktiva oslobađa odgovornosti operatera ako se dokaže da je šteta prouzrokovana oružanim konfliktom, neprijateljstvom, građanskim ratom, pobunom ili prirodnom fenomenom izuzetnog karaktera koji se ne može izbeći, niti mu se može suprotstaviti.⁷¹ Osim toga, operater neće biti dužan da namiri troškove remedijacije ako

⁶⁶ Videti čl. 173 ZOO.

⁶⁷ Videti: V. Šeparović, *Odgovornost za štete od opasne stvari odnosno opasne djelatnosti*, Naša zakonitost, br. 9-10/1987, str. 998.

⁶⁸ O tome opširnije videti kod: S. Obradović, *Oslobodjenje od odgovornosti za štetu od opasne stvari ili opasne delatnosti*, Pravni život, tematski broj “Šteta i njena naknada”, I tom, br. 9-10/1992, str. 1279-1280; O Lončarić-Horvat - L. Cvitanović - I. Gliha - T. Josipović - D. Medvedović - J. Omejec - M. Seršić, *Pravo okoliša*, Zagreb, 2003, str. 201.

⁶⁹ Videti čl. 9, st. 1, tač. 5 ZZZS.

⁷⁰ Tako i: Z. Stojanović - R. Etinski - J. Salma - D. Đurđev, *Pravna zaštita životne sredine*, Beograd, 1991, str. 79-80; P. Klarić, op. cit., str. 83. U stručnoj literaturi ima i drugačijih mišljenja. Videti R. Kovačević-Kuštrimović, *Zahtev da se ukloni opasnost štete*, Pravni život, tematski broj “Šteta i njena naknada”, I tom, br. 9-10/1992, str. 1234.

⁷¹ Videti čl. 4, st. 1, tač. 1 i 2 Direktive.

se dokaže da je štetu prouzrokovalo treće lice, uprkos činjenici da su preduzete odgovarajuće mere za očuvanje životne sredine.⁷² Takođe, operater se oslobađa plaćanja troškova sanacije, ako je šteta nastala kao rezultat poštovanja naredbe ili instrukcije predstavnika javne vlasti, osim ako je naredba ili instrukcija imala za posledicu emisiju ili incident koji je operater prouzrokovao svojim aktivnostima.⁷³ Direktiva dopušta da svaka država članica EU svojim propisima predvidi i oslobodjenje od plaćanja troškova remedijacije, ako se, uzimajući u obzir nivo naučnih i tehničkih znanja koja su postojala u vreme kada je aktivnost preduzeta, nije moglo pretpostaviti da će se šteta dogoditi.⁷⁴ Identično postupanje država članica EU moguće je i kada je emisija ili događaj izričito dopušten nacionalnim zakonodavstvom i propisima kojima se izvršavaju mere sadržane u Aneksu III Direktive.⁷⁵ Konvencija unekoliko odstupa od rešenja sadržanih u Direktivi. S jedne strane, uzrok isključenja odgovornosti može biti zagađenje, na prihvatljivom nivou u odnosu na postojeće prilike životnog okruženja, kao i radnja samog oštećenog koji je doprineo njenom nastanku.⁷⁶ S druge strane, ne uzima se u obzir šteta čiji nastanak nije bio realno ostvariv s obzirom na nivo naučnog i tehničkog znanja u vreme preduzimanja opasne aktivnosti.

Naš ZZŽS ne propisuje oslobodjenje od odgovornosti za štete nanete životnoj sredini. ćutanje srpskog zakonodavaca na tom planu nadomešta analogna primena pravila ZOO, koji jasno propisuju oslobodjenje od odgovornosti za štete izazvane opasnim stvarima ili opasnim delatnostima, ako su one zapravo prouzrokovane višom silom,⁷⁷ radnjom oštećenog ili radnjom trećeg lica. Ograničenje odgovornosti za nastalu štetu predviđeno je za slućajeve kada su oštećeni ili neko treće lice svojim delovanjem doprineli nastanku štete.⁷⁸

Ulazak u Evropsku uniju ili potpisivanje Konvencije, neminovno, nametnuće pitanje da li se može staviti znak jednakosti između slućajeva oslobodjenja od odgovornosti za štete prouzrokovane životnoj sredini u srpskom pravu i onih predviđenih u Direktivi i Konvenciji. Ovde imamo u vidu slućajeve mimo onih koje, kao uzroke štete navode radnje oštećenog lica ili nekog drugog subjekta. Ako viša sila podrazumeva da događaj mora biti spoljni, izvanredan i neotklonjiv, proistiće da ima malo mesta za tvrdnju da se pod okrilje ovog instituta podvede svaki oružani sukob, prirodni fenomen ili akt državnog organa koji se mogao predvideti i čije se dejstvo moglo otkloniti. Iako se Direktiva ne protivi stroćijim pravilima nacionalnih zakonodavaca o odgovornosti za štete prouzrokovane životnoj sredini, olakšani pravni saobraćaj između evropskih država nalaže upravo prihvatanje njenih rešenja.

⁷² Čl. 8, st. 3, tać. a Direktive.

⁷³ Čl. 8, st. 3, tać. b Direktive. U stručnoj literaturi je ovakvo rešenje kritikovano, budući da ima malu praktićnu vrednost za operatera. Iako se on oslobađa plaćanja troškova preduzetih mera remedijacije, njegova odgovornost ostaje, i njemu pripada pravo, ako to predvidi država članica, da traži naknadu datog iznosa, uz stalno prisutnu pretnju insolventnosti trećeg lica. Detaljnije o tome videti kod: G. Betlem, op. cit., str. 387.

⁷⁴ Čl. 8, st. 4, tać. b Direktive.

⁷⁵ Čl. 8, st. 4, tać. a Direktive.

⁷⁶ Videti čl. 8, st. 1, tać. d Konvencije.

⁷⁷ Doduše, ZOO ne koristi ovaj pravno-tehnićki izraz, ali se iz sadržine formulacije “da šteta potiće od nekog uzroka koji se nalazi van stvari, a čije se dejstvo nije moglo predvideti, izbeći ili otkloniti”, može zaključiti da je posredi viša sila.

⁷⁸ Videti čl. 177 ZOO.

⁷⁹ O tome opširnije videti kod: Ph. Sands, op. cit., str. 882-885.

4. Naknada šteta prouzrokovanih životnoj sredini

Šteta naneta životnoj sredini može biti naknadena: naturalnom restitucijom, novčanom kompenzacijom i satisfakcijom. Svi ovi načini naknade štete mogu se preduzeti pojedinačno ili kombinovano.

Naturalna restitucija podrazumeva vraćanje na stanje kakvo je postojalo pre preduzimanja oštećujuće radnje.

Novčana naknada se primenjuje kada je nemoguća naturalna restitucija i pokriva svu procenjenu štetu, uključujući i buduću štetu.

Satisfakcija se koristi kada nije moguća primena restitucije ili kompenzacije (npr. priznanje da je učinjena šteta, izražavanje žaljenja ili formalno izvinjenje zbog učinjene štete, novčano davanje radi zadovoljenja).⁷⁹

U Direktivi se, u pogledu naknade štete, prioritet daje remedijaciji. Ovaj pravni dokument propisuje čitav set mera, posebno za vodu, zaštićene vrste i prirodna staništa, a posebno za zemljište.⁸⁰ Nasuprot Direktivi, Konvencija prednost daje novčanoj kompenzaciji, u odnosu na sanaciju ugrožene životne sredine.⁸¹

Naš ZZZS poznaje restituciju i kompenzaciju kao vidove naknade štete. Prema slovu zakona, sanacija štete može biti realizovana i ustanovljenjem novog stanja životne sredine, ako je nemoguće uspostavljanje stanja kakvo je bilo pre zagađivanja.⁸² Iako to ZZZS izričito ne pominje, smatramo da bi ovde, zavisno od okolnosti konkretnog slučaja, mogla biti analogno primenjena odredba ZOO koja propisuje da ukoliko obnavljanje prethodnog stanja ne uklanja u potpunosti štetu, moguća je novčana nadoknada za ostatak štete.⁸³

Novčana kompenzacija, kako to određuje srpski zakonodavac, moguća je samo ako se šteta ne može sanirati odgovarajućim merama. Novčana naknada mora da odgovara vrednosti uništenog dobra. Zakon ne propisuje kako će biti određena njegova vrednost, ako se ona ne može utvrditi uobičajenim metodama, što će biti relativno čest slučaj, budući da uništeno dobro redovno ima ne samo ekonomsku već i tzv. ekološku vrednost.⁸⁴

Moguće rešenje za srpsko pravo moglo bi biti ono sadržano u Zakonu o zaštiti okoliša Federacije BiH, koje propisuje da se visina štete treba utvrditi “uzimajući u obzir potrebne troškove sanacije, rizik koji aktivnost predstavlja za okoliš, stepen individualne odgovornosti i korist stečenu nanošenjem štete okolišu”.⁸⁵

I satisfakcija, kao treći vid naknade štete, mogao bi biti primenjen u našem pravu, na osnovu odgovarajućih pravila obligacionog prava.⁸⁶

Direktiva i Konvencija imaju identično rešenje u pogledu vremenskih granica u kojima je moguće realizovati zahtev za naknadu štete. To je objektivni rok od 30 godina, koji počinje teći od trenutka kada je šteta prouzrokovana.⁸⁷ ZZZS propisuje rok zastarelosti za naknadu štete od 20 godina.⁸⁸

⁸⁰ Videti Aneks V Direktive.

⁸¹ To nedvosmisleno potvrđuje sadržina čl. 1 Konvencije.

⁸² Videti čl. 105, st. 1, tač. 2 ZZZS.

⁸³ Videti čl. 185, st. 2 ZOO.

⁸⁴ O tome opširnije videti kod: Ph. Sands, op. cit., str. 884.

⁸⁵ Videti čl. 110, st. 2 Zakona o zaštiti okoliša Federacije Bosne i Hercegovine.

⁸⁶ Videti čl. 200 i 201 ZOO.

⁸⁷ Videti čl. 17, st. 3 Direktive i čl. 17, st. 2 Konvencije.

⁸⁸ Videti čl. 107, st. 4 ZZZS.

Subjektivni rok u kome se može zahtevati obeštećenje ne određuje Direktiva, a u Konvenciji i našem ZZŽS taj rok iznosi 3 godine od kada je oštećeni saznao za zagađivača i štetu koju je on prouzrokovao.⁸⁹ Za razliku od pojedinih ugovora međunarodnog karaktera o građanskopravnoj odgovornosti za određene štete, prouzrokovane životnoj sredini u kojima je propisan limit novčane naknade,⁹⁰ Direktiva, Konvencija i naš ZZŽS ne predviđaju maksimalni ili minimalni iznos novčane naknade za nastale štete. Ovakav pristup je potpuno opravdan i prihvatljiv, budući da se svaka šteta, uzeta ponaosob, razlikuje od druge ne samo prema svom nastanku već i prema dužini trajanja, kao i posledicama koje produkuje.⁹¹

Naknadu štete, načelno, treba da snosi onaj koji je prouzrokovao. Međutim, šta ako je zagađivač insolventan i ne može da pokrije štetu, u celini ili delimično?

Direktiva za takvu situaciju određuje da su države članice EU obavezne da usvoje mere kojima će se podsticati razvoj instrumenata finansijskog obezbeđenja i tržišta, uključujući i finansijske mehanizme u slučaju insolventnosti zagađivača, kojima bi se omogućilo korišćenje finansijskih garancija.⁹² Konvencija nalaže njenim potpisnicama da obaveže sve one koji se bave opasnim aktivnostima da njihov delovanje bude pokriveno obaveznom osiguranjem i finansijskim garancijama.⁹³

Slično rešenjima sadržanim u Konvenciji, i ZZŽS nalaže zagađivaču da pruži finansijske ili druge odgovarajuće garancije za obezbeđenje plaćanja naknade štete,⁹⁴ a onim zagađivačima čije delovanje nosi visok stepen opasnosti za životnu sredinu i zdravlje ljudi, da se moraju osigurati od odgovornosti za slučaj štete.⁹⁵ Profesionalne aktivnosti koje su manje opasne po svojoj prirodi, očigledno nisu obuhvaćene obaveznom osiguranjem, iako one mogu naneti podjednako iste štete životnoj sredini i ljudskom zdravlju kao i one aktivnosti koje nose visoki stepen opasnosti.

Izmene i dopune ZZŽS, pored ostalog, moraju obuhvatiti uvođenje obaveznog osiguranja i za ove profesionalne aktivnosti. Pri tome, obavezno osiguranje mora biti zasnovano na principu što je potencijalno veća šteta, to treba i veća premija osiguranja da bude.⁹⁶

Sličan problem, prethodno navedenom, pojavljuje se i u situaciji kada je ne može identifikovati zagađivač, ili se šteta dogodila pre nego što je stupio na pravnu snagu propis koji reguliše naknadu za takav vid štete.

Direktiva i Konvencija se o tome ne izjašnjavaju. Naš ZZŽS propisuje dva moguća načina za rešavanje postavljenog problema. S jedne strane, takve štete mogu biti finansirane iz državnih izvora, na šta jasno upućuje načelo supsidijarne od-

⁸⁹ Videti čl. 17, st. 1 Konvencije i čl. 107, st. 4 ZZŽS.

⁹⁰ Videti npr.: čl. 5 Međunarodne konvencije o odgovornosti za štete nastale zagađivanjem mora naftom, koji predviđa da naknada štete ne sme da pređe iznos od 210.000.000 francuskih franaka. Takođe, videti čl. 5 Bečke konvencije o građanskoj odgovornosti za nuklearne štete, koji predviđa mogućnost ograničenja odgovornosti korisnika postrojenja na nuklearni pogon za iznos od najmanje 5 miliona USD, za svaki nuklearni udes.

⁹¹ Sličnu argumentaciju videti i kod: Lj. Milošević, Neki problemi u vezi sa pitanjem naknade štete zbog zagađivanja životne sredine, Arhiv za pravne i društvene nauke, tematski broj "čovekova sredina i pravo", tom I, br. 2/1974, str. 212.

⁹² Videti čl. 14 Direktive.

⁹³ Videti čl. 12 Konvencije.

⁹⁴ Videti čl. 105, st. 2 ZZŽS.

⁹⁵ Videti čl. 106 ZZŽS.

⁹⁶ Tako i: M. Janković, Građanskopravna zaštita čovekove sredine i sudska praksa, Arhiv za pravne i društvene nauke, tematski broj "Čovekova sredina i pravo", I tom, br. 2/1974, str. 238.

govornosti Republike Srbije za prouzrokovane štete. S druge strane, potreban iznos za obeštećenje može biti namiren iz sredstava Fonda za zaštitu životne sredine.^{97,98}

Jedinstven pristup u otklanjanju posledica šteta prouzrokovanih životnoj sredini, od kojih se neke mogu prostirati van granica jedne države, nema sumnje, zahteva približavanje rešenja sadržanih u ZZZS i Direktivi. To naročito važi u pogledu različitih mera remedijacije koje propisuje zakonodavstvo Evropske unije i u pogledu roka zastarelosti zahteva za naknadu štete.

Zaključna razmatranja

Građanskopravna zaštita životne sredine jednim delom ostvaruje se i propisivanjem odgovornosti za štete nastale zagađivanjem životne sredine.

Pravila o odgovornosti za štete prouzrokovane životnoj sredini, sadržana u novom ZZZS, predstavljaju značajan korak napred ka potpunijoj zaštiti životne sredine u odnosu na ranije propise.

Proces implementacije evropskih standarda o zaštiti životne sredine u naše pravo, bez sumnje, neće biti tako bolan, mukotrpan i dugotrajan, budući da su temeljni principi zakonodavstva EU o zaštiti životne sredine: načelo prevencije i predostrožnosti, načelo zagađivač plaća i načelo objektivne odgovornosti za prouzrokovanu štetu, ugrađeni i u naš važeći ZZZS.

Razlika u regulisanju građanskopravne odgovornosti za štete nastale u životnoj sredini na području Evropske unije i našem pravu svakako ima. One su vidljive u skoro svim segmentima normativnog oblikovanja ovog instituta. Međutim, postoje olakšavajuće okolnosti koje idu nama u korist. S jedne strane, Direktiva dopušta strožiji pristup u uređenju građanskopravne odgovornosti, što je prihvatljivo za Republiku Srbiju, jer su rešenja sadržana u ZZZS takva po svom pravnom volumenu. S druge strane, Konvencija dozvoljava državama potpisnicama da isključe primenu pojedinih odredaba, što će u priličnoj meri olakšati njenu primenu.

U svakom slučaju, rešenja posvećena građanskopravnoj odgovornosti za štete prouzrokovane životnoj sredini u našem pravu bila bi plodotvornija i sa preventivnog i sa represivnog aspekta, i donekle bliža zakonodavstvu Evropske unije, ukoliko bi bila objedinjena u jednom zakonskom tekstu, ZZZS.

Viši nivo zaštite životne sredine, osim toga, bio bi postignut, ukoliko se: državi prizna pravo na naknadu štete, ako je ona prouzrokovana na javnim prirodnim dobrima i u slučaju da direktno oštećeni to ne traži, dodeli aktivnija uloga organizacijama za zaštitu životne sredine u ostvarivanju naknade štete, dodatnim parametrima precizira pravni standard "opštekorisna delatnost", kako bi se izbeglo privilegovanje velikog broja zagađivača, bliže odrede, po ugledu na rešenja sadržana u Direktivi, činjenice koje isključuju ili ograničavaju odgovornost za nastale štete, detaljno uredi postupak utvrđivanja štete, usvoji set mera remedijacije predviđen u Direktivi, obaveznim osiguranjem pokriju i manje opasne profesionalne aktivnosti i produži rok u kome se može istaći zahtev za naknadu štete, na trideset godina.

⁹⁷ Videti naročito čl. 9, st. 8, čl. 92 i čl. 93. ZZZS.

⁹⁸ Slično rešenje postoji i u Švedskoj. U Nemačkoj funkcioniše fond namenjen čišćenju zagađenog zemljišta, u Francuskoj za kompenzacije avionske buke, a u Holandiji za zagađenje vazduha i čišćenje zagađenih područja gasom. O tome opširnije videti kod: McKenna & Co, Study of Civil Liability System for Remedying Environmental Damage, na sajtu: <http://www.wbnglobal.com/pdf/whitepapers-IntlEnvLiab.pdf>, str. 36.